

No.27 II SEMESTRE 1993

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

# ***POLEMICAS***



## EDUCACION Y SOCIEDAD EN AMERICA LATINA ALGUNOS CAMBIOS CONCEPTUALES Y POLITICOS

Juan Carlos Tedesco\*

### 1. Introducción

Hasta hace unos años era un lugar común evocar la crisis de los paradigmas tradicionales de interpretación de los fenómenos sociales como justificación ante la perplejidad que producían los significativos e imprevistos cambios de la realidad. La teoría de la educación no fue una excepción y buena parte de la literatura producida especialmente durante la década 1970-1980 estuvo dedicada a analizar la incapacidad de los paradigmas teóricos para explicar los fenómenos más importantes de la realidad educativa.

La crisis económica de comienzos de los años 80 relegó esta discusión a un segundo plano. La preocupación por resolver las situaciones de emergencia concentró todas las energías y sólo ahora, cuando la crisis es analizada no como un fenómeno coyuntural sino como la expresión del agotamiento de un patrón de desarrollo, aparece una nueva formulación del vínculo entre educación y sociedad con posibilidades de orientar no sólo el trabajo teórico sino las decisiones políticas con una perspectiva de mediano o largo plazo<sup>21</sup>.

Este texto intenta, en su primera parte, presentar las ideas que constituyen el núcleo central del nuevo marco teórico para interpretar las relaciones entre educación y sociedad. Esta presentación se apoya en el documento antes citado. La segunda parte, en cambio, constituye un intento de revisar algunos de los cambios conceptuales más importantes producidos entre las versiones tradicionales y las actuales, mostrando algunas paradojas y lecciones aprendidas que —en cierta forma— explican el desarrollo de estas nuevas ideas y alertan sobre posibles riesgos.

### 2. El conocimiento como factor central de los nuevos patrones de desarrollo

La hipótesis central de la nueva conceptualización acerca de las relaciones entre educación y sociedad consiste en sostener que el conocimiento es el factor clave del crecimiento económico y de las relaciones sociales. La fundamentación teórica y las evidencias empíricas más importantes que apoyan este planteo provienen, al menos, de tres fuentes distintas: la teoría del crecimiento económico, los análisis acerca de las organizaciones y la gestión empresarial y las teorías acerca de las perspectivas futuras de la sociedad.

Desde el punto de vista de la teoría económica, las formulaciones más recientes se caracterizan por sostener el carácter endógeno de las fuentes de crecimiento. Entre dichas fuentes se destaca, precisamente, la producción y acumulación de conocimientos.

---

\* Director. Oficina Internacional de Educación - UNESCO.

<sup>21</sup> La versión más reciente de estos cambios conceptuales y su expresión en términos de una estrategia de acción política se encuentra en el documento producido por la CEPAL y la UNESCO y que fuera discutido y aprobado en el último período de sesiones de la CEPAL. Ver *CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

Robert Lucas<sup>22</sup>, en un texto que ha sido considerado el aporte más relevante hasta la fecha de la nueva teoría del crecimiento económico, reformula el modelo neoclásico, incorporando explícitamente la calidad y la preparación de la gente en la economía. En la formulación de Lucas, el ritmo de crecimiento de la 'economía no es determinado por variables exógenas (como la población y la tecnología, que no se explican ni se controlan desde la política económica), sino por variables endógenas: el capital humano, las relaciones internacionales y las políticas económicas de los gobiernos.

El énfasis en el papel del conocimiento ha promovido la elaboración de una abundante literatura desde el ámbito de la teoría de la organización y la gestión empresarial. Los cambios en los estilos de gerencia destinados a adecuarse al rápido e intenso flujo de información y al aprovechamiento intensivo de las capacidades de las personas son actualmente motivo de un escrutinio permanente<sup>23</sup>. Dichos cambios han sido clasificados en cuatro grandes categorías:

(i) *Las redes*: en las empresas modernas las estructuras piramidales jerárquicas y cerradas son reemplazadas por redes planas, interactivas y abiertas. Se delegan amplios poderes decisorios a las unidades locales y la dirección central asume un rol de definición de estrategias y evaluación de resultados.

El concepto clave en esta línea de cambio es el concepto de "inteligencia distribuida", cuya aplicabilidad es posible debido a la tecnología basada en la microelectrónica.

(ii) *La adaptabilidad*: La preferencia por productos estandarizados y por la producción en masa pierde importancia. En su lugar, aparece la noción de fábrica flexible y adaptable a mercados cambiantes en volúmenes y especificaciones. En lo que se refiere al personal y a sus capacidades, la adaptabilidad se expresa especialmente a través de la polivalencia. Se tiende a equipos multipropósito y a plantas multiproducto donde se valoriza la capacidad del personal para moverse de un área a otra y para participar del trabajo en equipo.

(iii) *La mejora continua*: El cambio como rutina es la premisa de la empresa moderna. No existe un óptimo fijo. La nueva organización se concibe como una máquina de aprender y mejorar, como un sistema para identificar problemas y encontrar soluciones. Esto exige un cambio radical de actitud hacia los recursos humanos, estimulando su capacitación permanente y su creatividad.

(iv) *Cooperación*: La empresa moderna considera la concertación y la cooperación como base para elevar la competitividad. Esto se da hacia adentro de la empresa, a través de la participación plena y creativa de todo el personal, y hacia afuera, a través de la colaboración interempresarial. La competencia internacional tiene lugar cada vez menos entre empresas individuales y más entre grupos, países y cadenas.

Además de los teóricos del crecimiento económico y de la gestión empresarial, también los análisis sobre las perspectivas futuras de la sociedad identifican al conocimiento y a la formación como factores claves de la estratificación y las relaciones sociales. Para algunos autores, este cambio en el rol del conocimiento permite efectuar pronósticos fuertemente optimistas. Toffler, por ejemplo, sostiene que el conocimiento es

---

<sup>22</sup> Robert Lucas. "On the Mechanics of Economic Development", in *Journal of Monetary Economics*, 22, June 1988.

<sup>23</sup> Carlota Pérez. "El nuevo patrón tecnológico. Microelectrónica y organización", en M. Torres et al. *Textos sobre Ingeniería de la gestión*, Caracas, UCV, 1991.

sustancialmente más democrático que las fuentes tradicionales de poder. El conocimiento es infinitamente ampliable, no se gasta con su uso sino todo lo contrario, no se expresa en objetos materiales sino en símbolos que están en el cerebro de las personas y su producción exige condiciones de libertad esencialmente democráticas.

Desde esta perspectiva, la libre circulación de la información, la participación, la creatividad, la innovación, la libertad de expresión, dejan de ser solamente demandas políticas o educativas para convertirse en condiciones de la competencia económica. Este hecho crea condiciones favorables para futuras nuevas alianzas entre grupos tradicionalmente enfrentados: los intelectuales, los científicos, los artistas, los defensores de los derechos civiles por un lado, y los accionistas, capitalistas y altos directivos de las empresas por el otro. Ambos dependen de cambios profundos en el sistema educativo, que permitan el acceso de todos a los medios de producción y de circulación de información<sup>24</sup>

La visión optimista representada y popularizada por Toffler no es, obviamente, la única ni la más aceptada entre los analistas del futuro. Entre los análisis alternativos elaborados recientemente se encuentra el presentado por André Gorz<sup>25</sup>, quien sostiene que el sistema de producción basado en el uso intensivo de conocimientos sólo puede asegurar condiciones de plena realización personal a una minoría de trabajadores. Para esta minoría habría garantías de seguridad en el empleo, a cambio de una disposición completa a reconvertirse y a identificarse con los requerimientos de la empresa. Pero para lograr estas condiciones en una minoría será preciso crear condiciones de fuerte inseguridad en el resto de la fuerza de trabajo.

Según este planteo, la sociedad del futuro tiene altos riesgos de segmentación. La estimación estadística citada por Gorz con base en datos de investigaciones realizadas en Alemania indicaría que sólo el 25% de la mano de obra podría ser incorporada al núcleo estable de la economía con condiciones plenas de participación y desarrollo personal, otro 25% podría ser incorporado en lo que Gorz denomina "periferia estable" y el 50% restante serían empleos externos o periféricos precarios. A partir de estos datos Gorz sostiene que el trabajo ya no constituye el fundamento de la integración social. Si la acción-social continúa operando sobre la base de la lógica económica y del trabajo, la exclusión, la marginalización y la dualización de la sociedad, serán fenómenos inevitables y crecientes. Para evitar estos efectos será preciso apelar a una política basada en la reducción de la jornada de trabajo y en la profesionalización masiva de la población. En palabras del propio Gorz: "La banalización de las competencias y de las calificaciones elevadas es el medio más indispensable y más eficaz para combatir la dualización de la sociedad". Dicho en otros términos, una educación de buena calidad y equitativamente distribuida aparece también desde esta postura como la prioridad en términos de estrategias de desarrollo sustentable.

### 3. Los nuevos conceptos y los países en desarrollo

Las nuevas ideas acerca del desarrollo social y el crecimiento económico están penetrando rápidamente en los países en desarrollo. Dicha penetración tiene lugar en un contexto de despolarización del debate político pero de creciente polarización social, agudizada por los efectos iniciales de las políticas de ajuste económico. Desde esta perspectiva, lo peculiar del aporte de los países en desarrollo, en especial de América

<sup>24</sup> Alvin Toffler. *El Cambio del Poder*. Barcelona, Plaza y Janes Ed., 1990.

<sup>25</sup> André Gorz. *Methamorphose du Travail*. París, Ed. Galilee, 1988.

Latina, al debate sobre el crecimiento económico es el énfasis en que las políticas económicas enfrenten simultáneamente el problema del crecimiento y el de la equidad social. En este “enfoque integrado”, la equidad social no es concebida como un factor externo al proceso de crecimiento económico sino como una variable cuyo comportamiento tiene significativos efectos productivos e institucionales y sin cuya consideración es imposible explicar y garantizar el carácter sostenido de los procesos de crecimiento económico<sup>26</sup>.

La variable que permitiría articular y compatibilizar los objetivos de crecimiento y equidad es el progreso técnico. Crecimiento sin progreso técnico implica seguir apoyando la competitividad en la disminución del salario y en la depredación de los recursos naturales. Pero los análisis sobre las perspectivas de la economía internacional indican que estos factores no pueden garantizar procesos de crecimiento sostenido, por dos razones fundamentales: (i) porque el peso de un bajo costo en la mano de obra es cada vez menor en la explicación de la productividad económica y (ii) porque las exigencias ambientales se están convirtiendo en un factor de creciente importancia en los procesos de incorporación al comercio internacional.

A la inversa, equidad y sustentabilidad ambiental sin progreso técnico también son metas imposibles de alcanzar, porque implicarían detener el crecimiento económico y provocarían un nivel de aislamiento incompatibles con el grado de desarrollo y de expectativas sociales alcanzados por gran parte de los países de la región.

La incorporación de progreso técnico a la producción implica acciones sistemáticas y deliberadas en varios campos, uno de los cuales es precisamente el campo educativo. Pero el punto importante de esta discusión consiste en señalar que la vinculación entre progreso técnico y educación coloca el problema en el ámbito de la calidad de la educación y no meramente en la cobertura o en los años de estudio. Para que la educación contribuya efectivamente al progreso técnico, en el contexto de la actual revolución científico-técnica, es preciso que produzca logros de aprendizaje en términos de conocimientos, de habilidades o de valores que satisfagan los requerimientos de desempeño en la sociedad. No se trata, en consecuencia, de la actual educación ni de cualquier tipo de oferta educativa. La aplicación de los nuevos patrones de desarrollo exige, en consecuencia, la definición de estrategias de cambio educativo orientadas específicamente a la calidad de los resultados de aprendizaje.

Sobre la base de esta nueva forma de comprender el rol de la educación en los procesos de desarrollo social, el documento de la CEPAL y la UNESCO analiza el comportamiento de la educación en el marco del patrón tradicional de desarrollo y presenta una estrategia de acción concebida para el logro simultáneo de los objetivos de ciudadanía y competitividad, de equidad y de eficiencia, de integración y de descentralización. Sería redundante repetir aquí los detalles de la estrategia y los ejemplos que la sustentan. Me ha parecido más útil y pertinente, en cambio, reflexionar desde este enfoque, acerca de los cambios que se han producido en lo que podría llamarse nuestra “cultura de la educación”, nuestra manera de ver los problemas, el significado de algunos conceptos y, eventualmente, alertar sobre algunos riesgos de estos nuevos esquemas.

---

<sup>26</sup> CEPAL. Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado Santiago de Chile, 1992.

#### 4. Cambios en los conceptos de igualdad y diversidad

El debate educativo del “pasado” se basaba en el supuesto que la democratización de la educación implicaba garantizar el acceso a procesos homogéneos de formación. El servicio público educativo se organizó sobre la base de un modelo único, escasamente diferenciado desde el punto de vista de la oferta. La educación básica obligatoria adoptó la misma estructura organizativa y curricular para zonas urbanas o rurales y para poblaciones étnica y culturalmente distintas. La enseñanza media, aunque ofrecía alternativas distintas, estaba organizada sobre la base del modelo dominante del bachillerato general, preparatorio para la universidad. Las modalidades alternativas al bachillerato tendían a adoptar su modelo o, en última instancia, su función preparatoria para el acceso a las carreras universitarias. La universidad, convertida en la aspiración final de todos los estudiantes, conservó su carácter de única alternativa válida de estudios postsecundarios.

Este modelo ha sufrido, sin duda alguna, cambios significativos. Sin embargo, lo que nos interesa destacar es que la tensión entre homogeneidad y diferenciación fue una de las tensiones constantes de las transformaciones educativas y que, en esa tensión, la homogeneidad era concebida como la alternativa democrática de la pugna. Los intentos de diferenciación fueron recurrentemente percibidos como intentos de alejar a los nuevos sectores sociales del acceso a las vías que distribuían símbolos y conocimientos socialmente significativos. Esta percepción se basaba en datos reales: los sectores sociales sobre los cuales se intentaba introducir la diferenciación fueron siempre los sectores medios, para quienes tanto desde el punto de vista de los valores como desde el punto de vista de sus posibilidades de inserción social, la formación clásica era la salida más natural.

Sin embargo, lo peculiar de América Latina fue que cuando la ampliación del acceso superó a las capas medias y alcanzó a sectores populares, la aspiración masiva por obtener el acceso a las vías más prestigiosas de la formación educativa se mantuvo. Existen numerosos estudios que intentan explicar esta significativa capacidad del modelo cultural tradicional para penetrar en todos los sectores sociales. Las hipótesis más fértiles son las que aluden a los niveles relativamente altos de autonomía o de desarticulación entre actores económicos, actores políticos y culturales que ha caracterizado la historia de América Latina<sup>27</sup>. En este sentido, uno de los fenómenos más impresionantes de la década pasada es, sin duda, la enorme brecha que se ha producido entre la ampliación de los circuitos de distribución de mensajes culturales “modernos” (educación formal, diarios, televisión, teléfonos, etc.) y el descenso en la capacidad material para satisfacer las expectativas generadas por este acceso, expresada a través de la caída del salario real de la población<sup>28</sup>.

En todo caso, las dificultades por garantizar el acceso universal a la formación tradicional, manteniendo niveles altos y homogéneos de calidad, son bien conocidas. La respuesta, en consecuencia, fue la aparición progresiva de mecanismos de diferenciación en el interior de los sistemas formalmente homogéneos. Numerosos estudios efectuados particularmente durante la década del 70, analizaron estos mecanismos y su conclusión más clara fue que la homogeneidad de la oferta escolar, en contextos de fuerte desigualdad social, es puramente formal. La discriminación opera a través de mecanismos propios de la oferta escolar, basados en los niveles de cercanía con el

<sup>27</sup> Ver Alain Touraine. *Actores sociales y Sistemas políticos en América Latina* Santiago de Chile, PREALC, 1987.

<sup>28</sup> Ver CEPAL-UNESCO, *op. ch.*, pp. 24-29.

modelo cultural y pedagógico que ofrecen las instituciones escolares. Los estudios actuales sobre el tema de la segmentación interna de la oferta escolar avanzan un paso más con respecto al punto al cual habían llegado los efectuados en la década del 70. Un reciente estudio de la Cepal<sup>29</sup> sobre los estudiantes del ciclo básico de educación media, por ejemplo, muestra no sólo la comprobación empírica de la segmentación interna de la oferta escolar, sino el cambio conceptual y político operado en la manera de analizar este fenómeno. Uruguay, como se sabe, es un país donde la tradición homogeneizadora del sistema educativo ha sido probablemente la más importante de América Latina. Los datos del estudio muestran que los resultados de esta oferta pedagógica común son significativamente diferentes según el tipo de establecimiento. Los alumnos de los liceos privados urbanos obtienen puntajes tres veces superiores a los puntajes obtenidos por los alumnos del mismo ciclo básico que asisten a escuelas técnicas del interior del país y casi dos veces superiores a los alumnos de los liceos públicos urbanos.

El documento de la Cepal, bajo la autoría de German W. Rama, sostiene al respecto, que “la pasión nacional por la integración nacional no ha permitido apreciar adecuadamente ni las diferencias individuales, que deparan mayor o menor capacidad para aprender o interesarse por ciertos conocimientos, ni las urgencias de ciertos sectores de la sociedad en adquirir conocimientos prácticos para ingresar al mercado de trabajo que los espera al término del Ciclo Básico Único”<sup>30</sup>.

Este enfoque supone un cambio teórico y político importante. Desde el punto de vista teórico, aprendimos a reconocer que diversidad y desigualdad son conceptos diferentes. Desde el punto de vista político, implica reconocer que a través de procesos formalmente homogéneos se producen resultados heterogéneos y, a la inversa, que para obtener resultados homogéneos, en muchos casos es preciso aceptar y promover la diversidad a nivel de los procesos. En síntesis, hemos comenzado a admitir que la integración nacional y la equidad social suponen eliminar la desigualdad pero no la diversidad.

Pero si bien este reconocimiento resuelve algunos viejos dilemas, plantea otros, tanto a nivel conceptual como político. En los análisis clásicos del desarrollo capitalista, se sostenía la hipótesis según la cual el aumento de la diversidad estaba asociado a la disminución de la desigualdad. La mayor diferenciación social era, desde este punto de vista, uno de los indicadores más elocuentes de modernización, crecimiento económico y equidad social. En las nuevas realidades sociales, esta asociación ha dejado de ser tan clara y evidente. Asistimos, en cambio, a situaciones donde se registra un aumento significativo y simultáneo de la desigualdad y de la diferenciación. Los datos sobre distribución del ingreso y sobre porcentajes de población que viven en condiciones de pobreza extrema confirman que América Latina sigue siendo una de las regiones del mundo con distribución más inequitativa de la riqueza. Pero al mismo tiempo, la información disponible permite apreciar dos fenómenos importantes: (i) la mayor y creciente diferenciación interna de la población que vive en condiciones de pobreza y (ii) la ampliación creciente de todos los mecanismos de acceso a los circuitos de distribución de mensajes (televisión, radio, educación, etc.) que generan expectativas no sólo de alto consumo sino de un consumo sofisticado y altamente personalizado (servicios de salud, alimentación, vivienda, tiempo libre, etc. que se dirigen a satisfacer necesidades individuales).

---

<sup>29</sup> Germán W. Rama. *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* Montevideo, ANEP-CEPAL, junio de 1992.

<sup>30</sup> *Id.*, pag. 16.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, este tema está en la base de las actuales discusiones acerca de la focalización o no de los programas para los sectores pobres, así como su carácter personalizado o masificado. Tal como ya fuera expresado hace algún tiempo, nadie puede suponer, bajo el pretexto de la necesidad de atender necesidades masivas, que la atención personalizada es menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos que en los servicios para población de altos recursos. En el caso de la educación, por ejemplo, son numerosas y diversas las evidencias acerca de las peculiaridades con las cuales los niños provenientes de familias de bajos recursos enfrentan las exigencias del proceso de aprendizaje.

La respuesta política a estas demandas diferenciadas ha sido, en el caso de la educación, la descentralización y la mayor autonomía a los establecimientos. No es nuestro propósito discutir aquí el tema de la descentralización, la autonomía de los establecimientos y sus mayores o menores efectos democratizadores. El punto que nos interesa destacar, en cambio, es que la discusión sobre el tema de la desigualdad y la diferenciación ha adquirido un carácter mucho más ligado a la evaluación real del impacto de las políticas sobre las posibilidades de igualización de los resultados que a expectativas teóricas derivadas de paradigmas ideológicos.

## **5. Cambios de roles en el Estado y en la sociedad civil**

En el debate educativo tradicional, la actividad pública estaba fuertemente asociada a la equidad y a la satisfacción de necesidades derivadas del interés general. La forma de lograr esta relación del sector público con los intereses generales fue una fuerte independencia de las presiones externas. La evolución de esta independencia, sin embargo, dio lugar a efectos perversos bien conocidos por todos. El sector público, al independizarse de los intereses externos, adoptó una fuerte tendencia a satisfacer casi exclusivamente las necesidades y los intereses de la propia administración del servicio.

En el caso particular del sector educativo, la independencia con respecto al exterior tuvo características específicas, donde lo externo fue asimilado a negativo. En el caso de la enseñanza primaria, la escuela fue creada como espacio de socialización alternativo a las agencias tradicionales: la familia y la Iglesia, fuentes de patrones de socialización opuestos a los valores seculares que debería transmitir la escuela. En el caso de la universidad, lo externo fue normalmente identificado con el sector productivo y su expresión institucional, la empresa. Y todos conocemos muy bien cómo, particularmente en la cultura universitaria latinoamericana, la universidad percibió a la empresa privada como un ámbito negativo para la producción y la circulación de conocimientos independientes de intereses de lucro privados.

También en este aspecto la realidad reciente nos ha enseñado que la situación es distinta al imaginario tradicional, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Con respecto a los primeros, el ejemplo más ilustrativo es del rol del sector público en la investigación científica y técnica en los EE. UU. Es bien sabido que en EE. UU. ha sido el gobierno y, en particular, el Departamento de Defensa, el gran financiador de la investigación científica. Los grandes proyectos como la bomba atómica, los misiles intercontinentales y la llegada del hombre a la luna jamás hubieran sido encarados por empresas privadas. La actividad gubernamental en estos campos, sin embargo, generó una intensa actividad económica y los productos de estos proyectos tuvieron una fuerte influencia en el desarrollo de productos comerciales.



Pero hacia mediados de la década del 80, sin embargo, las tendencias del desarrollo tecnológico de la industria militar y de la industria en general comenzaron a ser divergente<sup>31</sup>. La divergencia se puso de manifiesto en, al menos, seis sentidos:

(1) Mientras el Pentágono prefería mantener relaciones prolongadas y estables con empresas aisladas de las incertidumbres de la competencia, porque la mayor parte de los proyectos militares exigen ítem altamente especializados, el desarrollo y el marketing de nuevos productos comerciales es estimulado por la competencia doméstica.

(ii) Como el desarrollo de nuevos productos en los proyectos militares requiere procesos de largo plazo en el cual las firmas necesitan organizar la producción, estar seguras de la demanda, disponer del capital, preparar la mano de obra, etc. la preocupación por la aplicación comercial de los resultados de la investigación básica en defensa pasó a segundo plano.

(iii) Como las nuevas demandas de la industria militar eran muy específicas, el Departamento de Defensa optó por desarrollar un sistema paralelo de investigación y desarrollo que le asegurara la satisfacción a sus especificaciones. Esta tendencia, lejos de estimular la aplicación comercial de las nuevas tecnologías, tendió a alejar a los científicos e ingenieros de esas preocupaciones.

(iv) Las innovaciones tecnológicas inspiradas por la industria militar tendieron a detenerse antes de alcanzar el nivel de la reducción de costos, etapa absolutamente necesaria para su transferencia al nivel comercial. La baja preocupación del Pentágono por el problema de los costos no inspiraba tendencias a la eficiencia productiva.

(v) El éxito comercial requiere que los productores estén expuestos a la competencia internacional, que innoven constantemente para adaptarse a los consumidores a nivel mundial. El Pentágono, sin embargo, aisló a las compañías americanas de los riesgos de la competencia global.

(vi) Finalmente, y desde el punto de vista de la distribución de los conocimientos, es obvio que el carácter estatal-militar de la producción de conocimientos limitó seriamente la cooperación entre los científicos y, de esta manera, se cerró una de las fuentes más importantes de la producción de conocimientos.

Este ejemplo, basado en la principal fuente de producción de conocimientos a nivel mundial, muestra claramente cómo han cambiado los roles del sector público y del sector privado en relación a los intereses "generales". Obviamente, esta modalidad de funcionamiento y de cambio no es transferible al caso de la relación entre sector público/sector privado e investigación científica en América Latina. Aquí, al contrario, la característica dominante fue la desarticulación entre investigación científica y actividad productiva, sea ésta responsabilidad del sector público o privado. El alto nivel de autonomía entre ambas dimensiones jugó un rol paradójico: hizo posible un nivel de desarrollo que superó las limitaciones de la demanda pero, al mismo tiempo, otorgó a dicho desarrollo una significativa fragilidad y carácter corporativo. En última instancia, este tipo de comportamiento se explica por el patrón de desarrollo vigente en la región, donde la incorporación de progreso técnico a la producción no jugó ningún rol importante.

---

<sup>31</sup> Robert B. Beich. *Tales of a New America*. Times Book, 1987.

Sí, en cambio, el análisis del problema del rol del Estado y del sector privado se coloca en el contexto de un patrón de desarrollo basado en la incorporación de progreso técnico a la producción, los problemas y las perspectivas cambian y se complejizan significativamente. En contextos de este tipo, la racionalidad de invertir en las personas se aprecia claramente desde la perspectiva del sistema social y económico en su conjunto, pero puede ser irracional desde el punto de vista particular de una empresa. Esta situación abre perspectivas e interrogantes a los cuales será preciso prestar atención en el futuro próximo. Una proposición inicial, en la línea de los planteos iniciales de este documento, consiste en sostener que en procesos de transformación productiva, la inversión social en educación se justifica sólo si la calidad de la formación se corresponde con los motivos de la inversión. Esta mayor dependencia de la inversión educativa con respecto a requerimientos específicos del desempeño productivo estaría compensada por el hecho que las competencias requeridas para el desempeño productivo tienden a ser cada vez más las mismas que se requieren para el desempeño ciudadano. Este planteo está en la base del postulado de la estrategia presentada en documento antes citado de la Cepal y la UNESCO, según el cual los objetivos de competitividad y ciudadanía no sólo son compatibles sino que ninguno de ellos puede ser realizado sin el otro.

## **6. Cambios en el comportamiento de los actores: ¿quiénes quieren el cambio?**

En el debate educativo tradicional, la discusión entre los actores se producía entre los partidarios de cambios radicales y los partidarios de cambios graduales. Reforma o revolución podría ser la fórmula que sintetizaba el debate. Obviamente, los partidarios de la reforma eran sectores ubicados en la centro-derecha” del espectro político, mientras que los revolucionarios se ubicaban en la “izquierda”.

En el actual debate educativo, en cambio, las demandas por transformaciones radicales ya no provienen sólo de los sectores tradicionalmente identificados como la “izquierda” sino, al contrario, por sectores vinculados políticamente a la “derecha” y socialmente a la actividad privada, a las empresas o a organizaciones no gubernamentales y movimientos políticos no tradicionales. En EE.UU. por ejemplo, fue precisamente desde los sectores conservadores donde se originó la alarma acerca de los riesgos de decadencia nacional si la educación continuaba su deterioro. Paradójicamente, la necesidad de cambios radicales pasó a manos del discurso conservador, que comenzó a mostrar signos de “ideologismo” y de “fundamentalismo” similares a los que había mostrado la izquierda tradicional.

El otro cambio importante en el comportamiento de los actores sociales frente a la educación se refiere al cambio de actitud de algunos sectores “externos” al sistema educativo. En este sentido, la experiencia reciente muestra que una vez que se acepta la vinculación entre educación y competitividad económica ciertos sectores que tradicionalmente no habían mostrado interés o sólo lo manifestaban a nivel retórico, comienzan a participar activamente en el debate y en la producción de iniciativas educacionales.

En el caso de América Latina, el cambio en el comportamiento de los actores es aún incipiente y complejo. La ruptura del autoritarismo, la transformación estructural y sus consecuencias sobre la composición de los sectores sociales, aún no han sido debidamente analizados. Los diversos actores tampoco han logrado consolidar sus estrategias de comportamiento. El corporativismo de los educadores está basado en

períodos prolongados de bajos salarios y desprofesionalización. Es este contexto, sin embargo, es evidente que los países que han superado la fase reactiva frente a la crisis y se plantean una estrategia de desarrollo y crecimiento, colocan la modificación interna del sistema educativo como una de sus prioridades.

En el punto siguiente retomaremos este tema desde la perspectiva del debate entre sector público y sector privado. Aquí, en cambio, nos limitaremos a señalar que la lección de estos años es que el monopolio del dinamismo y de las propuestas transformadoras no está en manos de nadie. Surgen nuevos intereses y posibilidades de nuevas alianzas que modifican por completo el cuadro tradicional. Hay nuevos revolucionarios y nuevos conservadores, como también nuevos reformistas y nuevos indiferentes.

## 7. Cambios en las estrategias: el consenso y el conflicto

Vinculado estrechamente al punto anterior, es preciso referirse a las estrategias de cambio. En el pasado, la confrontación y el conflicto eran percibidos como la fuente del cambio. El grado superior de conflicto, la guerra interna, no sólo no estuvo excluido del espectro de posibilidades sino que fue una de sus expresiones más frecuentes. La lección que ha dejado este largo período de confrontación, es que el conflicto puede ser fuente de estancamiento y, al contrario, el consenso la base del cambio.

Las discusiones sobre el tema del consenso han vuelto a plantear, de otra manera, el viejo dilema de la reforma o la revolución. En este aspecto, la discusión se plantea en cuanto al alcance de los acuerdos necesarios. Las posiciones al respecto oscilan entre el modelo "holístico", que demanda un acuerdo sobre el "proyecto nacional" como condición previa a cualquier otro acuerdo parcial, y las posiciones "particularistas", que sostienen la necesidad de evitar la discusión sobre proyectos holísticos, que excluyen a los que no participan del modelo, y construir acuerdos sobre áreas parciales de interés común. En este sentido, la educación ha demostrado constituir un sector con fuertes potencialidades para la construcción de acuerdos nacionales y ya es posible observar casos concretos de pactos educativos que sirven de referencia para el análisis. Si bien se trata de experiencias recientes, el proceso de gestación y ejecución brinda algunos aportes interesantes para la reflexión.

Los ejemplos de consensos permiten, al menos, postular dos conclusiones: (i) en primer lugar, que el consenso constituye una metodología para resolver el problema de la asignación de recursos que se contrapone tanto al "mercado" como al autoritarismo político, (ii) que el consenso no implica la ausencia de conflicto ni mucho menos. Implica, en cambio, aceptar una manera distinta de resolver el conflicto. En el caso de América Latina, donde los sectores dominantes han impuesto su voluntad al margen normalmente del consenso y la negociación, plantear esta metodología implica un cambio significativo en la cultura política dominante.

La discusión sobre lo holístico y lo parcial está en la base de las nuevas orientaciones de acción política y del rol de los intelectuales. En este punto, parece pertinente recordar las reflexiones de Luc Ferry<sup>32</sup>, acerca del sentido de la acción política en la sociedad actual. Según su planteo, la base del reformismo actual en términos de acción política es la pérdida de "fines últimos", es decir, la independencia de la tutela de la religión y de las líneas políticas dogmáticas. Sin embargo, esto no significa que el

---

<sup>32</sup> Luc Ferry. *Le nouvel ordre ecologique*. París, Seuil, 1992.

reformismo sea la forma con la cual hay que conformarse a falta de algo mejor. La pérdida de fines últimos, al contrario, abre un espacio *infinito* para la reflexión y para la acción. El rol de los intelectuales, en este contexto, consistirá más que en formular grandes proyectos mesiánicos, en contribuir a organizar, a clarificar y a resolver los grandes debates que reclaman los ciudadanos.

## **8. Cambios en las formas de vinculación: dependencia, globalización y cooperación**

Por último, el debate educativo tradicional concebía las relaciones entre países como relaciones de dependencia. Detrás de esta idea estaba, obviamente, la valorización positiva de la independencia. El desarrollo de estas últimas décadas ha obligado a replantear el problema de las relaciones internacionales sobre bases muy diferentes. En primer lugar, la ironía de la historia permitiría decir que actualmente la enorme distancia y polarización que existe entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo ha permitido superar el problema de la dependencia: desde un punto de vista exclusivamente económico, los países desarrollados necesitan cada vez menos de los países en desarrollo.

Pero la historia no es simple. La polarización crea otro tipo de vínculos cuyos efectos destructores ya son visibles: la destrucción del medio ambiente, la propagación de enfermedades mortales, la migración masiva, etc.

En segundo lugar, también la historia nos ha mostrado que la autonomía está muy cerca del aislamiento y que, en las actuales condiciones, el aislamiento sólo es compatible con formas autoritarias de exclusión del acceso a los circuitos de circulación de información y conocimientos. Superadas las barreras político-militares para la cooperación científica, hoy aparecen barreras que tienen que ver con la existencia de la infraestructura y el dominio de los códigos en los cuales circula la información. En este aspecto, una de las discusiones más importantes se refiere a la opción por la formación para la producción de conocimientos o para el uso adecuado de los conocimientos disponibles, producidos en los países desarrollados. Los altos costos que implica actualmente la creación de conocimientos, unido al avance sustancial ya logrado por los países desarrollados, coloca este debate en un punto distinto al que existía hace algunas décadas atrás, cuando se pensaba que la independencia científico-tecnológica pasaba fundamentalmente por la capacidad nacional de producción de conocimientos. Actualmente, en cambio, desde diversos ámbitos se postula claramente la necesidad de optar por una política dirigida a formar para el uso adecuado del conocimiento disponible, antes que para su producción.

Los argumentos, y las consecuencias, de una y otra opción son claras. Optar por formar para el uso del conocimiento se presenta como una opción más equitativa que formar para la producción de conocimientos. Los incentivos económicos beneficiarían al conjunto de las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, y no sólo a las grandes empresas con tecnología de punta, las únicas en condiciones de competir por producir nuevos conocimientos. Además, las prioridades en áreas de inversión también serían diferentes. Invertir en el mejor uso del conocimiento disponible implica fortalecer la infraestructura de información (transporte y telecomunicaciones) y estimular el papel de los múltiples agentes de enlace entre el sector productivo y el sector científico-tecnológico.

La opción de formar para la producción de conocimientos sólo puede tener viabilidad en un número muy reducido de áreas en las cuales el país pueda, en forma realista, disponer de cierta capacidad de creatividad tecnológica endógena.

Las dimensiones de este debate trascienden, obviamente, los límites de las políticas educativas. Sin embargo, es pertinente preguntarse por las consecuencias de cada una de estas opciones sobre las orientaciones de la acción educativa. En este sentido, parece evidente que salvo en los extremos de la acción educativa (algunos programas de formación de postgrado e inversiones en investigación y desarrollo de las empresas), las consecuencias sobre el sistema educativo no son significativamente diferentes. Las capacidades que requiere un uso adecuado y sistemático del conocimiento actualmente disponible no son contradictorias con las capacidades que requiere la producción de conocimientos. Decidir qué tecnología es la más adecuada en las condiciones específicas de un país y tener capacidad para seguir y comprender los avances realizados en los centros de producción de conocimientos, por ejemplo, exigen tanto a nivel de la base como de la cúpula del personal de una empresa el manejo adecuado de los códigos en los cuales circula la información y una fuerte capacidad crítica para tomar las decisiones adecuadas. Las áreas de pensamiento requeridas para la formación de lo que Reich ha denominado "trabajadores simbólicos" (abstracción, pensamiento sistémico, experimentación y colaboración), son igualmente necesarias para una y otra opción.

## 9. Síntesis final

A manera de epílogo, creo que es importante destacar que uno de los aprendizajes fundamentales de estas décadas ha sido reconocer la importancia teórica de los aspectos gerenciales de las estrategias políticas. Sostener la prioridad a la producción de conocimientos, por ejemplo, independientemente de un análisis realista de las posibilidades de lograr resultados satisfactorios, no sólo no es un problema menor (como lo pretendían nuestros hábitos político-intelectuales) sino que tiene un impacto muy importante sobre la validez misma de las propuestas teóricas.

Es probable que buena parte de este discurso sea considerado excesivamente voluntarista. En definitiva, es legítimo preguntarse por qué ahora serán posibles ciertos comportamientos sociales racionales si no lo fueron en el pasado. Ante esta pregunta, no hay respuestas con garantías de cumplimiento. Ya no hay futuros escritos de antemano. Sólo es posible advertir que existe una nueva oportunidad y un margen amplio para el desempeño de los actores. La responsabilidad, por lo tanto, es muy grande.